

容克委员会主席化的新发展及其动力解释^{*}

石贤泽

内容提要:2014年上任的容克委员会的主席化的新发展包括制度和行为两个方面:在制度层面,因为委员团的激进重构和以秘书处为中心的行政控制加强而进一步推动了主席行政资源的中心化,使其行政维度进一步强化;在行为层面,因热门人选程序的引入而初步实现了政治的个人化,从而开创了政党维度与选举维度的主席化。由此,容克委员会的主席化在历史上首次形成包含三个维度的完整结构。行政维度的深化动力主要来自容克主席个人,动力机制是容克主席在委员会形成过程中所运用的关于委员的职务分配与政策任务分派这两个工具;政党维度与选举维度的新生动力主要是欧盟超国家机构——欧盟委员会与欧洲议会的合力形成对欧洲理事会的博弈优势,动力机制则是热门人选程序及其后续进程。容克委员会主席化的发展动力可从新制度主义理论中获得系统性解释。

关键词:容克委员会 主席化 新发展 动力 新制度主义

政治的总统化(presidentialization of politics)是一种由来已久的政治现象。早在20世纪70年代就有学者指出:“在几乎所有的政治体系中,行政的主导权以及通过单个领导者表现出来的个人化的主导权是政治生活的一个核心事实”,^①欧盟政治体系的发展在一定程度上也符合这一论断。自1999年开始,欧盟委员会开始出现主席化(presidentialization)现象,并在后续欧盟条约修改与政治实践中不断发展,但主要体现在行政领域,而2014年上任的容克委员会将原有主席化的单一行政维度扩展至多维

^{*} 本文为对外经济贸易大学校级一般项目“欧盟委员会主席化进程研究”(项目编号:15YB08)的阶段性成果。感谢《欧洲研究》匿名审稿人的意见,文中错漏由笔者承担。

^① Brian Farrell, *Chairman or Chief? The Role of the Taoiseach in Irish Government*, Dublin: Gill and Macmillan, 1971, p.x.

的行政维度、政党维度与选举维度。

目前,国外研究对容克委员会主席化的新发展缺乏系统性分析,主要聚焦主席化的行政维度而忽略了新的政党维度和选举维度;对新发展的动力著述甚少。国内对“欧盟委员会主席化”问题的研究更是稀缺,没有专门的著述探讨欧盟委员会主席化的问题;有的研究仅注意到容克委员会主席化的行政维度的新发展,^①而忽略了其系统性。迄今为止,国内其他关于欧盟委员会的论述主要在一些导读性的教材中有所涉及,对欧盟委员会主席的职责与遴选问题做了简要介绍;^②少量研究在关于欧盟委员会的超国家性质分析中提到主席在委员团产生过程中的作用。^③

基于此,本文尝试回答“容克委员会主席化的新发展及其动力”问题,以加深学界对欧盟政治体制运行的认识。文章主要围绕三个问题展开分析:容克委员会的主席化有哪些新发展?容克委员会主席化新发展的动力及其机制是什么?如何解释推动制度变化的动力与机制?

一 欧盟委员会主席化的概念构成

欧盟委员会的“主席化”概念借用了代议制民主政治的“总统化”概念。政治的总统化是指在代议制民主中,“在不改变政体的正式结构即政体类型的情况下,政体的实际运行正在变成更加倾向总统制的进程”,^④是“首相/总理职位相对于其他政治行为者在角色和法律地位上的变化,以及在行政机关内的总体增长”。^⑤

具体来说,政治的总统化表现为“领导者的权力资源和自主性在政党内和政治行政部门内的增长;越来越以领导者为中心的选举进程……这可以称为总统化的三幅面孔:行政面孔、政党面孔和选举面孔”。^⑥与之相对应,政治的总统化体现为三个具体

^① 张磊:“新一届欧盟委员会的结构调整与政策走向”,黄平等主编:《欧洲发展报告(2015-2016)》,北京:社会科学文献出版社2016年版。

^② 张健雄编著:《欧洲联盟》,北京:社会科学文献出版社2006年版。

^③ 饶蕾:《欧盟委员会:一个超国家机构的作用》,成都:西南财经大学出版社2002年版;屈从文:“欧盟委员会超国家性质分析”,《欧洲研究》2004年第6期。

^④ Thomas Poguntke and Paul Webb, “The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis”, in Thomas Poguntke and Paul Webb eds., *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2005, p.1.

^⑤ Ludger Helms, “The Presidentialisation of Political Leadership”, *The Political Quarterly*, Vol. 76, No. 3, 2005, p.430.

^⑥ Thomas Poguntke and Paul Webb, “The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis”, p.5.

指标：“领导者在行政机构内的更大权力、领导者与他的议会（支持）政党之间的更大的相互独立性以及选举进程中更大的领导者中心”。^①

在将国家政治的总统化概念移植到欧盟政治时，需要具体考虑欧盟的制度体系特性。虽然欧盟在其政治属性上不是一个完全的国家，但其制度体系的设计与发展确实遵循欧盟条约所规定的“在代议制民主的基础上”运行的原则。^② 在欧盟制度体系中，主要的行政权被多个机构分享：欧盟委员会、欧盟理事会（共同外交与安全政策）和欧洲中央银行（货币政策）。但由于政府间的欧盟理事会的常任主席即高级代表“不具有超国家行为体的更大赋权”，^③欧洲中央银行的单一功能主要是规制性的，而欧盟委员会作为欧盟制度体系“有史以来创立的最为特殊的行政机构中的一个，它既要承担日常的行政工作，又要承担明显的政治任务”；^④委员会主席由类似于两院制的欧洲理事会和欧洲议会共同产生，这和欧洲主流代议制民主国家政府首脑产生相似，因此，欧盟政治的“总统化”讨论在相当程度上围绕着“欧盟委员会的主席化”展开。

借用政治学“总统化”的定义，欧盟委员会的主席化指的是在不改变欧盟基本宪政结构的情况下，其政治体系的实际运行倾向于不断接近总统制的进程，包括行政维度、政党维度和选举维度：欧盟委员会主席在欧盟委员会内的权力资源和自主性增长、相对于欧洲议会党团的自主性增长以及越来越以委员会主席候选人为中心的欧洲议会选举进程。长期以来，欧盟委员会主席化研究存在一个误解：将主席化等同于行政维度的主席化，认为主要是“欧盟委员会主席获得相对于委员的影响，使得主席职位不仅仅是同侪之首”、^⑤还有“对委员团的逐步加强的控制”，^⑥而忽略了政党维度和选举维度的主席化，因此未能清晰界定主席化的概念。其主要原因是2014年以前的主席化进程确实不包含政党维度和选举维度，其概念内涵被随意裁剪以适应对现实的解读，但容克委员会主席化的三个维度的形成与发展使概念的内涵需要更完整的理解。

^① Paul Webb and Thomas Poguntke, “The Presidentialisation of Politics Thesis Defended”, *Parliamentary Affairs*, Vol.66, No.3, 2013, p.649.

^② Article 10 of Consolidated version of the Treaty on European Union, Official Journal of the European Union, C 83, Vol.53, 30 March 2010.

^③ Maria Giulia Amadio Vicere, “The Role of the President of the European Council and the High Representative in Leading EU Foreign Policy on Kosovo”, *Journal of European Integration*, Vol.38, No.5, 2016, p.557.

^④ John Peterson, “The Santer Era: The European Commission in Normative, Historical and Theoretical Perspective”, *Journal of European Public Policy*, Vol.6, No.1, 1999, p.60.

^⑤ Martine Matre Bonarjee, “Primus inter pares? The Parliamentarisation and Presidentialisation of the European Commission”, *ARENA Report*, No.1/2008, p.12.

^⑥ John Peterson, “The College of Commissioners”, in John Peterson and Michael Shackleton eds., *The Institutions of the European Union* (Third Edition), Oxford: Oxford University Press, 2012, p.107.

从制度主义视角来看,主席化包括制度与行为两个方面,体现为两个进程:“行政资源的中心化(制度焦点)和政治的个人化(行为焦点)”;以及在三个维度即行政维度、政党维度和选举维度上的发展。^①“行政资源的中心化”主要表现为:主席对委员团的重组和委员权力的限制增强,主席的办公室和秘书处的数量增长以及从协调机构变为干预传达机构。“政治的个人化”主要表现为:主席承担与政府首脑相关的角色,在选举时成为主要竞争政党的领导,主席支配其政党。

进一步而言,主席化的行政维度是指在欧盟委员会内部,委员会主席的权力资源和自主性的增加。它既包括政治领导团队——委员团——的主席化趋势,委员会主席从委员团中的“对其他委员没有什么权力的同侪之首”^②变成“高于同侪”;委员团接受主席的政治领导,成为一个“层级化的委员团”;^③还包括整个委员会行政官僚机构的主席化趋势,如秘书处受委员会主席的中心化控制等。

主席化的政党维度是指欧盟委员会主席的产生与欧洲议会选举中的获胜党团或党团联盟相关联,并且主席候选人在欧洲议会选举中具有相对于议会党团的一定的自主权,主席对欧盟委员会日常运行的领导具有自主性。需要强调的是,欧盟委员会是推动欧盟整体利益的“良心”,^④欧盟条约规定其运行具有独立性和中立性。因此,委员会的日常运行实际上是非政党性的,欧盟委员会主席化的政党维度仅在委员会主席产生过程中及其委员职务分配上予以部分呈现。

主席化的选举维度是指以欧盟委员会主席候选人为中心的欧洲议会选举进程,欧洲议会选举从党团控制转向以委员会主席候选人为主导;也使欧洲议会党团的竞选风格更加重视主席候选人的个人魅力、媒体更聚焦于党团推出的主席候选人、选民投票行为也受到主席候选人效应的影响。

以上三个维度构成了欧盟委员会主席化的完整结构,但历史地看,这三个维度并不是同时形成的,尤其是其政党维度和选举维度是在2014年容克委员会的产生过程中才开始出现。容克委员会在加深行政领域主席化的同时,将其扩展到政党和选举领

^① Keith Dowding, “Beneath the Surface: Replies to Three Critics”, *Parliamentary Affairs*, Vol.66, No.3, 2013, p.663.

^② Hussein Kassim, “The Presidents and Presidency of the European Commission”, in Erik Jones et al. eds., *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2012, p.220.

^③ Neil Nugent, “The Leadership Capacity of the European Commission”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 2, No.4, 1995, p.613.

^④ Neil Nugent, “At the Heart of the Union”, in Neill Nugent ed., *At the Heart of the Union: Studies of the European Commission*, London: Macmillan, 1997, p.13.

域,使欧盟首次拥有结构相对完整的主席化。

二 容克委员会主席化的新发展

在2014年容克担任欧盟委员会主席之前,巴罗佐委员会在行政维度上已呈现出深度的主席化,主要体现在两个方面:(1)加强主席职位的权力,强调“委员会主席在决定战略与政策上的突出地位,坚持委员团的更为有限的作用”,^①普罗迪时期的“委员小组”不再发挥重要作用,因为“巴罗佐主席和他的内阁愿意与一定数量的直接负责各自职务的委员进行双边的或多边的协调”,^②主席及其办公室承担了协调者角色;(2)巴罗佐还“将秘书处变成主席的行政指挥中心”,^③加强对欧盟委员会行政体系的控制。但是,巴罗佐委员会的主席化还只具有单一的行政维度,并未扩展至政党和选举维度。

自2014年开始的容克委员会形成了主席化的基本完备的结构形态:最高程度的行政维度、弱政党维度与初步选举维度。通过对副主席的任命加强对整个委员会的领导与控制成为容克委员会主席化在行政维度的显著表现,而“热门人选”(Spitzenkandidaten)——主席候选人——程序下的间接选举特性又使容克委员会的主席化在政党和选举维度上得以拓展。

容克委员会主席化的行政维度主要体现在容克主席对欧盟委员会内部的全新改革:委员团的根本性变革以及强化主席领导的秘书处行政组织中的中心权威地位,由此确立容克主席对委员会的政治控制与行政控制,形成以容克主席为中心的委员会。

在委员团层面,容克对其进行了两项根本性改造:委员团的等级制重构、重新限定委员团自上而下的工作方式。委员团的等级制重构主要体现为容克通过对7位副主席职位的实权化形成了三层等级结构。巴罗佐委员会的副主席只是荣誉职位,没有具

^① Hussein Kassim et al., “Managing the House: The Presidency, Agenda Control and Policy Activism in the European Commission”, *Journal of European Public Policy*, Vol.24, No.5, 2017, p.660.

^② Sebastian Kurpas et al., “The European Commission after Enlargement: Does More Add up to Less?”, *CEPS Special Report*, February 2008, p.40.

^③ Jarle Trondal, “On Bureaucratic Centre Formation in Government Institutions”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol.78, No.3, 2012, p.434.

体的职务外的权能,而容克“选择对副主席授权的新体系”。^① 容克委员会的副主席主要承担重大的政策协调责任,评估委员的政策倡议是否与主席的政治指导方针相一致,而第一副主席蒂默曼斯(Frans Timmermans)作为委员会所有决策的“看门人”,可以否决其他6名副主席的任何立法提案。虽然容克委员会的委员团呈现为“主席-副主席-委员”的三层等级结构,但在委员团工作方式上,容克创立了副主席指导和协调由若干委员组成的项目小组(Project Team)的工作方式。项目小组旨在推动早期阶段的协调,改进委员们的决策,为行政服务部门提供更强的政策指导。由此看来,容克改革使欧盟委员会工作计划(Work Programme)成为一个中心化的、由第一副主席引导的自上而下的过程,而非以前的自下而上、由委员会内部的技术官僚形成欧盟立法议程的整体偏好。^②主席很难施加个人意愿的委员会工作计划。

在强化行政资源方面,容克通过主席办公室和秘书处来行使强有力的领导权,以实现中心化的高度控制。例如,在增强秘书处作用方面,容克通过内部改革赋予秘书处在委员会内部政策设计进程中的关键作用,主要包括三个方面:第一,秘书处发挥对新倡议的关键“看门人”作用;重大倡议必须经过负责委员、相关副主席和第一副主席的批准,而作为惯例,第一副主席的批准将由秘书处发出请求;第二,秘书处作为所有行政服务部门间指导小组(IG)的组长,处理包括委员会工作计划在内的优先倡议,因此具有重要的议程设定权;第三,由于主席办公室人员减少,副主席又不负责具体的总署,委员团的工作主要由秘书处来支持,因此,秘书处新增了80人左右,规模得以扩大。再如,在提升容克在秘书处的中心权威地位上,由对容克负责的欧盟委员会秘书长意大利亚纳(Alexander Italianer)与容克的办公室主任泽尔迈尔(Martin Selmayr)领导秘书处,^③牢固实现容克对委员会行政系统的个人控制。

总体来看,容克委员会的内部改革深化了主席化的行政维度,但容克并未完全获得“总统”的地位,因为在委员会其他委员任命上,按照现有的欧盟条约规定:“与欧盟

^① John Peterson, “Juncker’s Political European Commission and an EU in Crisis”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.55, No.2, 2017, p.363.

^② Miriam Hartlapp et al., “Linking Agenda Setting to Coordination Structures: Bureaucratic Politics Inside the European Commission”, *Journal of European Integration*, Vol.35, No.4, 2013, p.425.

^③ 自2018年3月1日起,意大利亚纳退休卸任秘书长,原容克办公室主任泽尔迈尔(Martin Selmayr)担任秘书处秘书长,原容克办公室副主任阿尔贝罗拉(Clara Martinez Alberola)接任主任,继而在行政上更强有力地配合容克推进其任期内的立法优先事项。

委员会当选主席达成一致后,欧盟理事会通过拟任为欧盟委员会委员的其他人选名单”。^① 这些委员仍然由成员国根据一国一名原则来指派,容克没有自行指派委员人选以及独立任命委员的权力。而对这一委员任命程序的修改即使是通过简化修改程序(simplified revision procedure)进行,也需要欧洲理事会的全体一致同意。这首先会遭到一些小国的反对。因此,在较长时间内,欧盟委员会主席都不会拥有像总统那样具有自任命委员的权力。可以说,在现有欧盟条约框架下,容克委员会主席化在行政领域的发展基本上达到了最大的限度,也形成了未来委员会主席化发展的基本形态。

欧盟委员会主席化在政党与选举维度上的扩展与“欧洲议会尝试给欧盟额外注入政党政治”^②的目标有关,并经过2014年欧洲议会选举启用“热门人选”程序后形成。热门人选程序“使欧洲选举类似于国内民主制度中的议会选举,投票者既是为一个政党投票,也是为一个特定的首相/总理候选人和政府投票”。^③ 也就是说,将欧洲议会选举与欧盟委员会主席候选人联结起来,使容克“以一种严肃活泼的方式被选举为欧盟委员会主席”。^④ 虽然容克委员会的主席化第一次扩展到政党和选举维度,但相对于国内政治的总统化而言,只存在于主席的产生过程中,因而是短暂和局部性的,属于典型的弱政党维度。这主要表现在欧委会主席的产生对欧洲议会党团具有一定的依赖,同时又展示出相对于议会党团的自主性:如对欧洲人民党2014年欧洲议会选举的个人化领导、打造政治纲领的自主性,以及容克委员会日常运作的自主性等。

容克主席的产生从欧洲理事会提名到欧洲议会投票选举都体现出欧洲议会党团的决定性影响,以及主席化在政党领域的渗透。容克作为欧洲议会选举的热门人选,得到欧洲议会主要党团的合力支持,要求欧洲理事会提名容克为主席候选人。在经历了艰难的博弈后,最终获得成功。这一欧洲议会选举结果与欧盟委员会主席选择之间的联结,可视为在欧盟委员会的最高层加强政党意识形态的表现,^⑤也是欧洲议会党

^① Article 17(7) of Consolidated Version of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union, C 83, 30 March, 2010.

^② Desmond Dinan, “Governance and Institutions: The Year of the Spitzenkandidaten”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.53, Issue S1, 2015, p.94.

^③ Sara B. Hobolt, “A Vote for the President? The Role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament Elections”, *Journal of European Public Policy*, Vol.21, No.10, 2014, p.1529.

^④ Jacques Delors, “Foreword”, in Nereo Penalver Garcia and Julian Priestley, *The Making of a European President*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015, p.x.

^⑤ Morten Egeberg et al., “A Not So Technocratic Executive? Everyday Interaction between the European Parliament and the Commission”, *West European Politics*, Vol.37, No.1, 2014, p.5.

团的意志的体现。在随后对容克的新欧洲议会投票选举中,容克所属的欧洲人民党党团虽然获得的席位最多(751席中的221席),但还达不到当选所需的绝对多数。因此,欧洲人民党党团与社会民主党党团、自由民主党党团结成多数联盟,最终使容克以422席的议会绝对多数当选为欧盟委员会主席。由此可见,不仅欧洲议会有权参与欧盟委员会主席的提名,而且要使主席的人选反映欧洲议会的党派构成。^①

同时,容克无论在选举中还是选举后都展示了对欧洲人民党党团的领导力和自主性:以委员会主席候选人的热门人选为中心的政党领导的个人化成为2014年欧洲议会选举最为显著的特征之一。容克不仅领导着欧洲人民党的泛欧选举,竞选活动也围绕着容克展开。在欧洲人民党关于2014年欧洲议会选举宣传网站^②上,容克的信息被置于显要位置,其个人地位得到凸显;而且围绕容克本人开展了泛欧热门人选的电视辩论以及在若干成员国的实地竞选等。

此外,容克在制定竞选纲领与施政纲领上都显示出强烈的自主性。例如,在领导欧洲议会的选举中,他基于《欧洲人民党行动纲领2014-2019》提出了自己的更为详细的五点竞选纲领:增长与就业、新的欧洲能源联盟、与美国的贸易协定、货币联盟改革以及对英国问题的解答。^③欧洲议会选举结束后,容克结合欧洲理事会6月通过的《战略议程》(Strategic Agenda)与新当选的欧洲议会党团交流后,进一步提炼出自己关于下届委员会施政的政治指导方针《面向欧洲的新开始:我的关于就业、增长、公平和民主变革的议程》,^④在此基础上确定了委员会施政的“十大优先事项”。

容克委员会的日常运作在理论上是非政党化和排除政党偏好的,是欧盟条约规定的独立性要求。《欧洲联盟条约》第17条第3款规定:欧盟委员会“既不应该寻求也不应该接受来自任何政府或其他机构、团体、机关或实体的指示”,^⑤委员会主席不从属于欧洲议会的任何党团而具有独立性。“虽然欧盟委员会主席通常是具有政党背

① 参见张磊:“2014年欧洲议会选举探析——‘欧洲选举’还是‘次等国内选举’?”,《欧洲研究》2014年第4期,第150页。

② 该网站地址为 <http://juncker.epp.eu/>, last accessed on 20 February 2018.

③ 参见容克竞选网站上的关于“我的优先事项”(MY PRIORITIES), <http://juncker.epp.eu/my-priorities>, last accessed on 20 February 2018.

④ Jean-Claude Juncker, *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change*, Strasbourg, 15 July 2014.

⑤ Consolidated Version of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union, C 83, 30 March, 2010.

景的政治家,但他们从未得到实现某一政党纲领的授权”。^①正如前委员会主席巴罗佐所说:“欧盟委员会必须是一个政治机构,但它不应该是一个党派性的机构。”^②对此,欧洲议会也强调:“欧盟委员会的正常角色是作为独立的主角来保护欧盟利益并确保欧盟规则的执行”。^③因此,容克对委员会的日常领导具有不受欧洲议会党团控制的独立性。实际上,“欧盟委员会主席职务越来越被期望在欧洲议会政治党团之间进行调解,达成共识”,^④其形式是所谓“五人小组”(G5)——委员会主席容克、欧洲议会主席、欧盟委员会第一副主席、欧洲人民党党团领袖和社会民主党党团领袖之间的定期晚餐会议。“五人小组”机制赋予欧盟委员会主席在政策倡议上的更大的自主性和权力,容克实际上也发挥了协调党团之间立场的作用。

2014年欧洲议会选举使容克委员会的主席化延伸至选举维度,但并未发展为以欧盟委员会主席候选人为中心的选举。其一,容克进入欧洲议会选举程序,“提升了泛欧选举竞选的形象”,^⑤但选举仍以国内政党领袖为主;其二,容克等热门人选引起了关注,但媒体仍然聚焦于国内议题等;其三,热门人选对其母国的投票影响不可忽视,但总体而言,欧盟选民的投票行为受热门人选效应的影响有限,具体可从欧洲议会竞选风格、媒体聚焦以及热门人选效应来展开分析。

首先,2014年欧洲议会选举在泛欧层面尝试树立以容克等主席候选人为中心的竞选风格,期望“候选人在欧洲议会选举竞选中发挥领导性作用,尤其是通过提出针对所有成员国的个人政治纲领”等方式,^⑥但2014年的“欧洲议会选举仍主要按照国别方式来组织和进行”;^⑦泛欧党团及其热门人选并未成为竞选中心;国家政党在欧洲

^① Heather Grabbe and Stefan Lehne, “The 2014 European Elections: Why a Partisan Commission President would be Bad for the EU”, Centre for European Reform, October 2013.

^② Dave Keating, “I Increased the Power of the Commission, Says Barroso”, *POLITICO*, 15 October 2014, <https://www.politico.eu/article/i-increased-the-power-of-the-commission-says-barroso/>, last accessed on 25 February 2018.

^③ European Parliament, “European Parliament Resolution of 13 March 2014 on the Enquiry on the Role and Operations of the Troika with Regard to the Euro Area Programme Countries (2013/2277(INI))”, P7_TA(2014)0239, Strasbourg, 13 March, 2014.

^④ Henriette Muller, “Setting Europe’s Agenda: The Commission Presidents and Political Leadership”, *Journal of European Integration*, Vol.39, No.2, 2017, p.129.

^⑤ European Commission, “A Europe that Delivers: Institutional Options for Making the European Union’s Work More Efficient”, COM(2018) 95 final, Brussels, 13 February 2018.

^⑥ European Parliament, “European Parliament Resolution of 4 July 2013 on Improving the Practical Arrangements for the Holding of the European Elections in 2014 (2013/2102(INI))”, P7_TA(2013)0323, 4 July 2013.

^⑦ Desmond Dinan, “Governance and Institutions: The Year of the Spitzenkandidaten”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.53, Issue S1, 2015, p.95.

议会选举中对将热门人选纳入本国竞选程序的意愿并不高,国家政党仍是欧洲议会选举中的关键行为体。

其次,在媒体报道方面,热门人选的竞选活动确实吸引了媒体的注意,其进程“凸显了欧洲议会选举的欧洲维度”,^①并成为媒体关注的欧盟焦点。但由于电视辩论的语言受限(仅为英语、法语和德语),以及所讨论的欧洲议题似乎与选民的国内重点关注相距甚远;而且,由于欧洲选举中的国家特性、空间距离以及竞选资助金额有限,热门人选的实地竞选活动主要集中在中欧国家;比新媒体影响更大的新闻报纸仍然聚焦于国内话题而非欧委会热门人选。因此,2014年欧洲议会选举再次成为“次等国内选举”。^②就2014年法国、德国和英国媒体关于欧洲议会选举报道的研究来看,“相较于总体上欧洲议会竞选的可见度,只有相对少量的媒体报道讨论了热门人选”。^③

最后,在效应方面,主席候选人对选民投票的影响有限。“主席候选人并未在少数国家之外的选举竞选中发挥重大作用,对选民参与和投票选择仅具有一定的影响”。^④虽然,以主席候选人为中心的选举尝试并未带来显著效应,但在某些方面仍有积极的影响。例如,2014年欧洲议会选举的投票率为42.61%,相较于2009年42.97%的投票率略微下降,^⑤虽然没有逆转投票率的下降趋势,但热门人选的确立有效阻止了投票率的大幅下跌。^⑥如果排除2013年入盟的克罗地亚的情况,与2009年同为27国的欧盟投票率实际上达到43.78%,^⑦高于2009年的投票率。

就投票分布而言,热门人选确实提升了候选人政党在其母国的投票率,或增加了热门人选所代表政党的议会席位:社会民主党团候选人舒尔茨的母国德国的投票率从2009年的43.27%上升到48.10%,并且德国社会民主党的得票率增加近7个百分点

^① European Commission European Political Strategy Centre, “Building on the Spitzenkandidaten Model: Bolstering Europe’s Democratic Dimension”, EURoad2Sibiu, Issue 1, 16 February 2018, p.4.

^② Karlheinz Reif and Hermann Schmitt, “Nine Second-Order National Elections— A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results”, *European Journal of Political Research*, Vol.8, No.1, 1980.

^③ Heidi Schulze, “The Spitzenkandidaten in the European Parliament Election Campaign Coverage 2014 in Germany, France, and the United Kingdom”, *Politics and Governance*, Vol.4, No.1, 2016, p.32.

^④ Sara B. Hobolt, “A Vote for the President? The Role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament Elections”, *Journal of European Public Policy*, Vol.21, No.10, 2014, p.1528.

^⑤ 相关数据来自欧洲议会,参见 European Parliament, “Results of the 2014 European Elections”, 1 July 2014, <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/election-results-2014.html>, last accessed on 23 February 2018.

^⑥ European Commission, “A Europe that Delivers: Institutional Options for Making the European Union’s Work More Efficient”, COM(2018) 95 final, Brussels, 13 February 2018.

^⑦ Hermann Schmitt et al., “Does Personalization Increase Turnout?”, *European Union Politics*, Vol.16, No.3, 2015, p.357.

(赢得 96 席中的 27 席);欧洲联合左派党团候选人齐普拉斯的母国希腊的投票率从 52.61% 上升到 59.97%, 并且激进左翼联盟赢得最多议席(21 席中的 6 席);作为欧洲自由党团候选人伏思达(Guy Verhofstadt)在其母国比利时获得席位最多(21 席中的 6 席)、作为欧洲人民党党团候选人容克在其母国卢森堡获得最多席位(6 席中的 3 席)。这说明“热门人选的竞选活动有助于增加那些认识候选人的选民的投票可能性”。^①

综上所述,从主席化的制度与行为方面来看,容克委员会在行政资源的中心化上达到了现有欧盟条约框架下的最高形态,其对委员会的领导虽达到了个人化的最高水平,但尚不足与总统化相提并论;其对政党的领导也是初步而有限的,并且极大地依赖于政党的支持;对委员会的日常领导与欧洲议会党团控制之间仍保持相当大的独立性。

三 容克委员会主席化新发展的动力解释

对容克委员会主席化新发展的观察发现,主席化实际上是欧盟委员会内部的主席与委员和行政官僚之间、相关主要欧盟机构之间的权力分配关系的调整。在欧盟委员会的形成与运作中,主席的产生方式为欧洲理事会先考虑欧洲议会选举结果,然后提名主席候选人,再由欧洲议会选举产生;主席负责欧盟委员会的内部组织与运行。这就意味着,欧盟委员会主席化制度变革的动力主要来自三个行为体:作为政治精英的欧盟委员会主席(候选人)、成员国组成的欧洲理事会以及欧洲议会。实际上,在容克委员会主席化的新发展中,其行政维度的发展动力主要来自作为个体的容克主席,其动力机制是容克在委员会形成过程中使用的两个重要工具:关于委员的“职务分配与政策任务的分派”。^② 其政党维度与选举维度的发展动力主要来自欧洲议会和欧盟委员会,其动力机制主要是热门人选程序及其后续进程,大致发展历程如表 1 所示。

^① Hermann Schmitt et al., “Does Personalization Increase Turnout?”, p.363.

^② Torun Dewan and Rafael Hortalá-Vallve, “The Three As of Government Formation: Appointment, Allocation, and Assignment”, *American Journal of Political Science*, Vol.55, No.3, 2011, p.610.

表 1 热门人选程序及其后续进程的大致发展历程

制度行为体 时间	欧盟委员会	欧洲议会	欧洲理事会
2009年12月1日	《里斯本条约》生效,其第17条第7款规定:“欧洲理事会在考虑欧洲议会选举和进行适当咨询后,经特定多数表决向欧洲议会提出一名委员会主席候选人”。 ^①		
2012年9月12日	巴罗佐的“盟情演说”号召采取行动进一步 强化欧洲选举的欧洲 维度。		
2012年11月22日		欧洲议会关于2014年欧洲议会选举决议“敦促欧洲政党提名欧盟委员会主席候选人,并且期望这些候选人在议会选举竞选中发挥领导作用,尤其是通过个人在所有成员国提出竞选纲领的方式来领导竞选;强调通过将欧盟委员会主席竞选与欧洲议会选举更直接地与投票者的选择关联的方式增加欧洲议会和欧盟委员会的政治合法性。” ^②	

^① Consolidated Version of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union, C 83, 30 March 2010.

^② European Parliament, “European Parliament Resolution of 22 November 2012 on the Elections to the European Parliament in 2014 (2012/2829(RSP))”, P7_TA(2012)0462, 22 November 2012.

2013年3月12日	发布通告建议“政党应该在2014年欧洲议会选举中提名欧盟委员会主席候选人,并且这些候选人应该表明自己的欧洲政党归属”。 ^①		
2013年7月4日	关于选举的实际安排决议中声明“赢得议会最多席位的欧洲政党所提名的欧盟委员会主席候选人将会是第一考虑人选” ^② 。		
2014年4月前	五大党团推出欧盟委员会主席候选人的热门人选:人民党党团的容克、社会民主党党团的舒尔茨(Martin Schulz)、自由民主联盟党团的伏思达(Guy Verhofstadt)、欧洲绿党的凯勒(Ska Keller)与博韦(José Bové)、欧洲联合左派与北欧绿色左派党团的齐普拉斯(Alexis Tsipras)。		
2014年4月9日-5月20日	竞选宣传:热门人选之间的9场电视辩论、在若干成员国的实地宣传、在线发声。		
2014年5月22-25日	28国的欧洲议会选举,欧洲人民党赢得最多席位。		
2014年5月27日	议会党团主席会议讨论选举结果,认为容克应成为欧洲理事会的提名人选。		

① European Commission, “2014 European Parliament Elections: Commission Recommends that Political Parties Nominate Candidate for Commission President”, Brussels, 12 March 2013.

② European Parliament, “European Parliament Resolution of 4 July 2013 on Improving the Practical Arrangements for the Holding of the European Elections in 2014 (2013/2102(INI))”, P7_TA(2013)0323, 4 July 2013.

2014年6月27日			第一次采用特定多数表决,以26:2的投票结果,提名容克为欧盟委员会主席候选人,英国和匈牙利投了反对票。
2014年7月15日		欧洲议会全体大会选举容克为委员会主席(容克获得422张选票)。	
2014年9月10日	容克主席宣布他的委员团队和新委员会的构成,其后经历了微调		
2014年10月22日		通过容克提名的欧盟委员会名单	
2014年10月24日			正式任命容克为首的新一届委员会

注:表由作者自制。

容克委员会主席化的发展动力可从理性选择制度主义与社会学制度主义的视角进行解释。作为新制度主义的分支,它们所关注的根本问题之一是“如何解释制度得以产生或者变化的进程”。^① 理性选择制度主义具有四个核心假定:第一,行为体有一套偏好,其行为是工具性的,将最大程度实现其偏好;第二,独特的政治观,将政治视为一系列集体行动困境;第三,强调战略互动在决定政治结果上的作用(一个行为体的行为可能由战略性的算计所驱使,并受到该行为体对其他行为体可能行为的预期影响。制度限制战略互动,并形成行为体可能选择的范围和次序);第四,制度的产生要么基于相关行为体之间基于合作收益的自愿同意,要么源于竞争性的挑选过程,它为相关行为体提供了比其他制度形式更多的收益。^② 而社会学制度主义具有三个核心要件:第一,它所限定的制度不仅是正式规则、程序或规范,还包括为人们行动指导提供“意义框架”的象征体系、认知脚本和道德标准等;第二,在制度与个体行为关系上,制度通过提供认知脚本、范畴、模型来影响行为,并且制度与个体行为之间关系具有高度互动性和相互建构性。社会学制度主义并不否定个人是理性的,但“理性行动”自身是社会建构的,理性选择制度主义假定组织寻求物质福利的最大化,社会学制度主义则试图以社会性的适当的方式来界定和表达它们的身份/认同;第三,在制度产生或变化问题上,并不因为制度推进了手段——目的上的效率,而是因为它提升了组织的社会合法性。^③ 社会学制度主义强调的是社会性的“适当性逻辑”而非工具性的“结果性逻辑”。^④ 这两种新制度主义之间不是彼此排斥的,因为“即使许多行为是目标导向的或战略性的,但战略行为体所支持的一系列选择可能受到基于特定文化的适当行动感的约束”。^⑤ 特定制度环境推动的关于适当行为的规范或观念常常为理性行为体的行动提供指南,它们之间的结合形成了容克委员会主席化发展动力与机制的系统性解释。下文从三个动力行为体分别阐释容克委员会的主席化发展。

(一)来自容克主席个人的动力

容克主席对欧盟委员会主席化发展的推动主要体现为他对热门人选程序的积极参与,使主席化延伸至选举和政党维度;作为新任主席,对欧盟委员会内部组织进行改

^① Peter A. Hall and Rosemary C. R. Taylor, “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Political Studies*, Vol.44, No.5, 1996, p.937.

^② Ibid., pp.944-945.

^③ Ibid., pp.947-949.

^④ James G. March and Johan P. Olsen, “The Institutional Dynamics of International Political Orders”, *International Organization*, Vol.52, No.4, 1998, p.957.

^⑤ Peter A. Hall and Rosemary C. R. Taylor, “Political Science and the Three New Institutionalisms”, p.956.

革,在行政维度推动主席化的发展。这些行动主要基于容克个人的理性选择结果:其目标收益是欧盟委员会的内部运行效率与外部权力地位,因此,通过灵活利用《里斯本条约》的规定以实现主席领导力的最大化,以及欧盟委员会的高效运行,力主将欧盟委员会建成一个“政治性”委员会,以提升欧盟委员会的地位;其行动成本主要是为消除成员国或者欧洲议会的疑虑与反对付出的努力。为此,容克在委员职务与政策任务分派上又兼顾大中小成员国与欧洲议会党团的利益。同时,容克的个人权力提升也得到社会学制度主义所强调的合法性对其行动的适当性逻辑的支撑。

具体而言,容克主席作为欧洲颇具声望的政治精英,对委员会的首要期望即是改变以往技术官僚型的委员会,打造一个政治性委员会,这在很大程度上也是应对欧盟危机冲击的内在需求。危机的发生使欧盟这一“‘监管型国家’增加了稳定和财政政策领域的‘核心国家权力’功能……欧盟显然正在‘超越监管型国家’”,^①欧盟和欧洲事务变得越来越“政治化”,而欧洲联盟的技术专家的治国偏好却在为经济议题“去政治化”,这就引发了欧洲一体化背景下技术专家治国与民主治理之间的紧张关系。^②而危机的发展使得“将欧盟委员会看作技术官僚型的国际组织的看法被另一种看法取代:欧盟委员会是一个由政治官员控制、回应欧盟公民诉求的行政机构”,^③政治控制、责任制和合法性在欧盟委员会的工作中变得更为重要。

欧盟委员会需要超越技术专家的治理模式以更好地回应重大的政治需求。这一方面源于成员国主导的欧洲理事会的议程设定,另一方面是欧洲人民的直接诉求。因此,来自欧盟委员会的政治领导者的先行战略或者回应战略迫在眉睫。先前的巴罗佐委员会强调“主席在决定战略与政策上的突出地位,坚持委员团的更加有限的作用”;^④主席需与一定数量的委员进行双边的或多边的协调。但这并未克服委员会工作中存在的“竖井”文化障碍。巴罗佐委员会的内部工作方式是自下而上的:委员领导的总署进行立法提案规划,再由主席领导的委员团就立法提案进行决策,而委员之间又是彼此独立、关联性较小,这就使欧盟委员会的提案数量繁多,其中多数影响力较小。可以说,巴罗佐委员会的工作方式主要是“碎片化”的技术官僚式回应,既不能对

^① James A. Caporaso et al., “Still a Regulatory State? The European Union and the Financial Crisis”, *Journal of European Public Policy*, Vol.22, No.7, 2015, p.890.

^② Ignacio Sanchez-Cuenca, “From a Deficit of Democracy to a Technocratic Order: The Postcrisis Debate on Europe”, *Annual Review of Political Science*, Vol.20, No.1, 2017, p.351.

^③ Anchrit Wille, *The Normalization of the European Commission: Politics and Bureaucracy in the EU Executive*, Oxford: Oxford University Press, 2013, p.2.

^④ Hussein Kassim et al., “Managing the House: The Presidency, Agenda Control and Policy Activism in the European Commission”, *Journal of European Public Policy*, Vol.24, No.5, 2017, p.660.

重大危机做出重大回应,也不能适应政治化的需求。

针对巴罗佐委员会存在的对成员国失去影响力且无法设定议程等问题,^①容克在欧洲议会选举前的政治纲领中强调:“欧盟委员会希冀与欧洲议会展开的对话是政治性的而非技术官僚性的”,^②“欧盟委员会不是一个执行其他机构指示的技术性委员会,而是政治性的委员会,并且我希望它更为政治化”,^③暗示巴罗佐委员会政治性弱、官僚性强。面对危机,欧洲理事会的《战略议程》和欧洲议会通过的政治指导方针都要求容克领导的委员会进行政治性回应与采取相应的行动;为达此目标,需要对委员会内部管理尤其是对委员团进行改革来提高工作效率。“欧盟委员会的构成表明它比以往的委员会具有更多的政治性……我选择重组委员会的结构”。^④容克对委员团的组织重构,其目的不仅在于将委员会主席的优势地位制度化,还在于解决委员会内部的一些缺陷。^⑤因为原有的由28名委员组成的委员团工作效率低下,亟需“打破委员之间的竖井心理、抛弃静态结构,确保所有委员之间的积极互动”,^⑥以一种新的协作方式进行工作。由此,容克采纳了泽尔迈尔和蒂默曼斯的设想:“欧盟需要遵循《里斯本条约》的逻辑,建立一个更小的、经过改造的委员会,主席和副主席领导数量有限的政策组;副主席将拥有独享的权威倡议立法,恢复欧盟委员会的中心地位,并扩大它的影响”。^⑦容克在政治层面通过副主席领导的项目小组成功打破此前委员及其职责之间的“竖井”文化,建立了一个“强大的、富有经验的支持变革的委员团队”;^⑧在行政层面通过主席控制下的秘书处领导总署的工作,使容克主席通过自上而下的方式控制委员团,从而拥有更大的权威来领导委员会。

容克的个人行动虽然没有超出欧盟条约赋予的权能范围,但并非条约明确授予的正式权力。主席可以自行决定委员会的内部组织、任命副主席,但副主席的职能没有

① Dave Keating, “I Increased the Power of the Commission, Says Barroso”, *POLITICO*, 15 October 2014.

② Jean-Claude Juncker, “A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change”, Strasbourg, 15 July 2014.

③ Jean-Claude Juncker, “A New Start for Europe: Opening Statement in the European Parliament Plenary Session”, Strasbourg, 15 July 2014.

④ Jean-Claude Juncker, “Time for Action: Statement in the European Parliament Plenary Session Ahead of the Vote on the College”, Strasbourg, 22 October 2014.

⑤ Stefan Becker et al., “The Commission: Boxed in and Constrained, but Still an Engine of Integration”, *West European Politics*, Vol.39, No.5, 2016, p.1021.

⑥ European Commission, “The Juncker Commission: A Strong and Experienced Team Standing of Change”, Brussels, 10 September 2014.

⑦ Frans Timmermans, “Monnet’s Europe Needs Reform to Fit the 21st Century”, *Financial Times*, 15 November 2013, <https://www.ft.com/content/346f4ff4-4c82-11e3-923d-00144feabdc0>, last accessed on 22 February 2018.

⑧ European Commission, “The Juncker Commission: A Strong and Experienced Team Standing of Change”, Brussels, 10 September 2014.

相关条款予以规定,即欧盟条约没有禁止容克就副主席制度进行相关设计。因此,容克利用条约的模糊性进行了个人扩权,但非正式权力的实际运用可能遭到其他制度行为体的反对。

容克对行政权力的集中尤其是委员团内的三层结构安排并未招致成员国和欧洲议会的质疑与反对,其原因如下:一是《里斯本条约》未对委员的地位予以明确规定,为主席的个体能动性提供了空间;二是因为容克对委员的职务分配与政策任务分派(见表2)兼顾了大中小成员国的利益和欧洲议会大党团的利益。首先,重要的委员职位还是分配给重要的成员国;其次,容克又通过副主席的制度设计照顾中小成员国以及支持他的欧洲议会党团联盟的利益。

表2 容克关于委员团的职务分配与政策任务分派

		成员国	欧洲议会大党团
委员职务与政策分配	经济与金融事务、税收与关税委员莫斯科维奇(Pierre Moscovici)	法国	
	金融稳定、金融服务与资本市场联盟委员希尔(Jonathan Hill)	英国	
	数字经济与社会委员奥廷格(Gunther Oettinger)	德国	
	贸易委员马尔姆斯特伦(Cecilia Malmstrom)	瑞典	
	竞争委员维斯塔格(Margrethe Vestager)	丹麦	
副主席职务与任务分派	副主席/欧盟外交事务与安全政策高级代表莫盖里尼(Federica Mogherini)	意大利	社会民主党党团
	第一副主席:“欧委会监管”蒂默曼斯(Frans Timmermans)		社会民主党党团
	副主席:“能源联盟”塞夫科维奇(Maros Sefcovic)		社会民主党党团
	副主席:“预算与人力资源”乔治艾娃(Kristalina Georgieva)		欧洲人民党党团
	副主席:“就业、增长、投资与竞争力”卡泰宁(Jyrki Katainen)	中小成员国	欧洲人民党党团
	副主席:“欧元与社会对话”东布罗夫斯基斯(Valdis Dombrovskis)		欧洲人民党党团
	副主席:“数字单一市场”安西普(Andrus Ansip)		自由民主党党团

注:表由作者自制。

此外,容克在委员会内部的扩权行动还得到其个人声望的社会支持:热门人选程序的间接选举、欧洲理事会的成员国提名以及欧洲议会全体大会选举使容克主席获得了欧盟公民、欧盟成员国以及欧洲议会的三重民主合法性。容克主席要求更多的个人授权和自主性、更多的委员会内部的政治-官僚问责,以及通过深化行政维度使主席更加接近政治领导者而非平权的执行主席,使其行为符合规范支撑的适当性逻辑。

(二)来自欧洲议会与欧盟委员会的合力

欧洲议会与欧盟委员会合力推动了热门人选程序的启动与后续发展,并成为欧洲理事会的博弈对象,并且在欧洲议会否决程序所具有的威胁以及候选主席产生方式的选举合法性的规范支持下,热门人选程序的预期结果得以实现,并初步形成容克委员会主席化的政党维度与选举维度。

在推动热门人选程序上,欧洲议会的动力最强,作用也最大。从理性选择制度主义角度来看,欧洲议会是基于对条约赋予的欧委会主席人选的权力扩展机遇,以及否决程序的可信的威胁带来的权力扩展的理性计算,积极主动地展开和推进热门人选程序与后续进程。而欧盟委员会及其主席候选人的积极配合在相当大程度上也是基于社会学制度主义强调的基于责任制的输入合法性的规范认同。

作为基础性的第一步,热门人选“新程序的成功依赖于对现有条约的扩张性阐释”,^①这也是欧洲议会一直以来对权力扩张偏好的继续。《里斯本条约》作为欧盟成员国在不完全信息和有限时间内达成的“不完全的契约”,往往具有成员国“意料之外的结果”。^②这种“不完全性”体现于欧盟委员会主席的产生进程。欧盟条约明确规定:成员国保留提名欧盟委员会主席的权力,其模糊之处在于相关条款并没有提及具体“考虑”欧洲议会选举结果的方式,也没有规定欧洲议会选举中的禁止行为,这就为欧洲议会的权力扩张创造了机遇窗口:在欧洲议会选举中推出热门人选程序,将欧洲议会选举结果与欧盟委员会主席人选直接关联,“是欧洲议会将自己的主席候选人强加给欧洲理事会的一种方式”,^③事实上抢占了欧洲理事会在委员会主席任命上的部分权力。

当然,基于条款灵活性算计的权力扩张意愿只是第一步,2014年对权力扩张预期结果的算计是第二步。这主要基于《欧洲联盟条约》第17条第7款的法定程序权

^① Desmond Dinan, “Governance and Institutions: The Year of the Spitzenkandidaten”, p.98.

^② Mark A. Pollack, “Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community”, *International Organization*, Vol.51, No.1, 1997.

^③ Sara B. Hobolt, “A Vote for the President? The Role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament Elections”, *Journal of European Public Policy*, Vol.21, No.10, 2014, p.1533.

力——欧洲议会对提名候选人的选举——的算计。这一程序权力可以形成对欧洲理事会的可信的威胁:只要欧洲议会大党团联合起来,完全可以否决热门人选之外的欧洲理事会提名人选。“当欧洲议会拥有正式权力来拖延或阻碍欧盟的运行时,在欧盟委员会的任命与授权方面有利于欧洲议会的权能转移的制度变化将会发生”。^①实际上,在欧洲人民党获得欧洲议会最多席位后,“欧洲议会坚持容克作为欧洲人民党提出的欧盟委员会主席,应该被欧洲理事会所接受,暗示任何其他候选人不会获得所需的议会多数”。^②欧洲议会主要党团的一致立场及其对程序运用所具有的可信威胁将欧洲理事会推入两难境地:要么接受欧洲议会的热门人选,要么欧洲议会与欧洲理事会在委员会主席任命上反复缠斗,而选择后者只会让欧洲理事会经受更多制度危机带来的压力。

当然,欧洲议会推动热门人选程序也是为了改善欧盟民主赤字状况。在“民主赤字”的困扰下,欧洲议会选举投票率逐步下降,其中一个关键原因是选举投票没有可见的影响。“欧洲议会选举不能决定欧盟行政部门的形态,因为委员会既不是由欧洲议会选举产生,也不受欧洲议会的直接控制”。^③而2014年欧洲议会选举采用热门人选程序的核心目的在于加强欧盟内的行政责任制,使欧盟主要行政部门对欧洲公民负责。通过对欧盟委员会主席的选举来改变欧洲选举的次等性,以及“对欧盟委员会主席任命的竞争来为垄断立法倡议的欧盟委员会注入一种民主的冲击力”,^④推动欧盟公民参与选举,提升欧盟的合法性。

就欧盟委员会的职责而言,它没有强制性义务来配合欧洲议会启动热门人选程序,它的自愿协作是对欧洲一体化的政治化的回应,是提升对欧盟民主合法性认同的自愿行动。此前,欧盟委员会在议程设定上的权力运用遵循的是技术官僚式的非政治化路径。^⑤随着欧洲一体化的政治化的推进,“欧盟委员会并不直接对任何民选机构

^① Catherine Moury, “Explaining the European Parliament’s Right to Appoint and Invest the Commission”, *West European Politics*, Vol.30, No.2, 2007, p.370.

^② Martin Westlake, “Chronicle of an Election Foretold: The Longer-Term Trends leading to the Spitzenkandidaten procedure and the Election of Jean-Claude Juncker as European Commission President”, *LEQS Paper*, No.102/2016, January 2016, p.48.

^③ Mark N. Franklin and Sara B. Hobolt, “The Legacy of Lethargy: How Elections to the European Parliament Depress Turnout”, *Electoral Studies*, Vol.30, No.1, 2011, p.68.

^④ Marco Goldoni, “Politicising EU Lawmaking? The Spitzenkandidaten Experiment as a Cautionary Tale”, *European Law Journal*, Vol.22, No.3, 2016, p.280.

^⑤ William Wallace and Julie Smith, “Democracy or Technocracy? European Integration and the Problem of Popular Consent”, *West European Politics*, Vol.18, No.3, 1995.

负责”成为欧盟民主赤字的来源之一。^①其改进的方式即是在监督欧盟委员会上赋予欧洲议会更大的权力,改革欧盟委员会主席的任命程序。欧盟委员会认为,热门人选程序可以使其与欧洲民众和民选的欧洲议会之间建立责任关系,从而赋予欧盟委员会的领导以更多的基于民主责任制的合法性。早在2013年关于欧洲议会选举的决议与建议中,欧盟委员会就多次强调热门人选程序“会增加欧盟委员会主席的合法性、增强委员会对欧洲议会和欧洲选民的责任制,以及提升欧盟整个决策进程的民主合法性”;^②容克在欧洲议会投票前有关政治指导方针演说中也表示:“在欧洲议会选举结果与欧盟委员会主席人选动议之间建立起直接联系……与议会制民主的规则和实践是一致的。”^③如果欧盟委员会想要成为类似于国家行政部门的“欧洲政府”,变成“正常化”的政治政府,就需要来自欧洲议会的民主合法性,“欧洲议会的授权已经与议会制民主原则的宪政化联系在一起”。^④此外,欧盟委员会通过支持热门人选程序来提升自身机构的合法性也有利于欧盟委员会领导力的发挥,因为其领导潜力和资源来自三个重要方面:政治资源、技术知识和合法性授权。^⑤

(三)来自核心成员国的动力

正如理性选择的结果取决于行为体之间的战略互动,欧洲议会否决威胁的效果传递不仅需要作为威胁方的欧洲议会的坚定意愿和能力,还需要被威胁方欧洲理事会对其整体考虑而做出最终决策。在由成员国首脑组成的欧洲理事会中,成员国对欧洲议会的行动产生了偏好分歧,但在理性算计和社会适当性压力下,德国立场发生转变,使得欧洲理事会最终选择提名容克,热门人选程序“初战告捷”。

欧洲理事会对热门人选结果的理性算计主要基于成员国首脑之间的博弈,尤其是德国与英国之间的偏好博弈。热门人选程序的启动要求容克“自动”成为欧盟委员会主席提名人选,因而在成员国中引发了不同反应。英国首相卡梅伦和匈牙利总理欧尔班反对欧洲议会选定主席候选人的权利,而其他成员国要么公开支持容克,要么保持

^① Anchrit Wille, *The Normalization of the European Commission: Politics and Bureaucracy in the EU Executive*, Oxford: Oxford University Press, 2013, p.26.

^② European Commission, “Commission Recommendation of 12 March 2013 on Enhancing the Democratic and Efficient Conduct of the Elections to the European Parliament”, Official Journal of the European Union, L.79, 21 March, 2013, p.30.

^③ Jean-Claude Juncker, “A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change”, Strasbourg, 15 July 2014.

^④ Guri Rosen, “A Match Made in Heaven? Explaining Patterns of Cooperation between the Commission and the European Parliament”, *Journal of European Integration*, Vol.38, No.4, 2016, p.421.

^⑤ Neill Nugent and Mark Rhinard, *The European Commission (Second Edition)*, London: Palgrave, 2015, pp. 253-255.

沉默。法国总统奥朗德表示尊重欧洲选举的精神很重要。德国总理默克尔最初持保留态度,后来公开表态支持容克,从而促使最终的投票有利于容克的胜选。促使德国改变态度的原因有两方面:一是来自国内的舆论和欧盟范围内的民主合法性诉求等社会适当性压力;二是欧洲理事会在主席提名上的特定多数表决规则既减少了内部不断博弈的交易成本,也解决了可能导致共同决策瘫痪的问题。

在国内观念压力方面,自欧洲议会选举后,德国国内媒体对热门人选程序展开热烈讨论并形成了舆论共识:提名容克之外的欧盟委员会主席人选将是“不民主的”、“背叛选民和民主而支持幕后交易”。^①就整个欧盟层面来看,投票的选民认为,热门人选程序所代表的欧洲公民意愿需要被尊重。早在2014年欧洲议会选举前,2013年秋季的“常规欧洲晴雨表”调查显示,欧盟28国公民对“在下次(2014年)欧洲议会选举中,欧洲政党是否提出欧盟委员会主席候选人”问题上的支持者为57%,反对者仅为22%。^②可见,热门人选程序在欧盟范围内具有较高的民意支持。它通过欧洲公民投票方式对成员国政府提名获胜候选人产生压力,因为该候选人通过欧洲公民选举具有了民主合法性。如果欧洲理事会拒绝热门人选,一方面是对欧洲议会选举中的民意表达的背离,另一方面使热门人选程序失去可信度,打击了欧盟公民的投票热情。这对于不断下跌的欧洲议会选举投票率来说并非好事,毕竟热门人选对于细分的欧洲议会选举具有一定的影响。

虽然德国支持热门人选容克,但并不意味着德国可以完全控制欧洲理事会的选择结果,因为英国首相卡梅伦仍然强烈反对容克以及欧洲议会的任命权,成员国立场的冲突完全可能使有关欧盟委员会主席的提名陷入旷日持久的“共同决策陷阱”。^③但面对欧洲议会的程序否决权,尤其是欧洲议会所表现出的整体意志,拒绝热门人选可能产生的制度危机确实代价巨大,而在欧洲理事会内绕过英国的反对,在提名容克上形成共识似乎代价要小得多。而《里斯本条约》的新条款对此给出了解决之道:在欧洲理事会对欧盟委员会主席提名问题上,改变了以往的一致同意方式,而采用特定多数表决方式。对德国而言,实际上为棘手耗时的政府间谈判博弈提供了满足偏好的便捷工具。而且,欧洲理事会中的绝大多数成员国基于对热门人选程序的民主性认可和提升民主合法性的规范需求,在总体上倾向于提名容克。正如奥地利总理法伊曼

^① Quoted from Hussein Kassim, “What’s New? A First Appraisal of the Juncker Commission”, *European Political Science*, Vol.16, No.1, 2017, p.18.

^② “Standard Eurobarometer 80 Annex: Tables of Results”, Autumn 2013.

^③ Fritz W. Scharpf, “The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration”, *Public Administration*, Vol.66, No.3, 1988.

(Werner Faymann)所说:“选民的意愿在欧盟选举中如同在其他选举中一样具有合法性,无视选举结果将损害欧洲民主。”^①

因此,在英国强烈反对、时间紧迫的情况下,欧洲理事会首次采用特定多数表决,以26比2的投票结果,提名容克为欧盟委员会主席候选人;但同时,又对容克进行了行动限制,因为欧洲理事会的“结论”申明:“在提名容克的背景下,欧洲理事会对未来五年关于关键优先事项的战略议程达成一致”。^②实际上是对设置议程的委员会的独享立法倡议的事先框定。为此,有学者认为,欧洲理事会对容克的提名并不能被视为欧洲理事会对热门人选程序的屈服,它仍然是典型的政府间博弈的结果,成员国国家和政府首脑对容克的特定多数支持是与“未来五年关键优先事项的战略议程”的一致同意联系在一起的。^③这实际上意味着虽然容克被提名为欧盟委员会主席,但他的工作似乎仍是执行欧洲理事会的意志。

通过新制度主义的解释可以发现,关于政党维度和选举维度主席化的动力机制——热门人选程序与后续进程,理性选择制度主义的解释是最有说服力的,无论是对欧洲议会的行为解释还是对欧洲理事会中成员国的行为分析。同时,这也离不开强调规范赋予行动以社会适当性的社会学制度主义的洞见,尤其是关于欧盟委员会与候选主席容克对热门人选程序的积极配合的解释。在行政维度上主席化的动力方面,理性选择制度主义的分析也是最有解释力的。建设一个政治性的委员会的功能需求带来了委员会内部的结构改革,并且这一改革兼顾了成员国和欧洲议会优势党团的利益。同时,社会学制度主义的解释力主要体现在,主席的个人扩权得到多重合法性支撑。总体而言,对容克委员会主席化的动力解释确实体现了学者所主张的“新制度主义(理论分支)之间的更加开放和广泛的交流”,^④新制度主义理论之间的交流对话为容克委员会主席化的新发展提供了最好的系统性解释。

^① Quoted from SPIEGEL Staff, “Commission Crusade: Cameron Outmaneuvered in Battle over Juncker”, SPIEGEL Online, 19 June 2014, <http://www.spiegel.de/international/europe/cameron-and-juncker-fight-over-role-in-european-commission-a-975528.html>, last accessed on 15 March 2018.

^② European Council Conclusions, Brussels, 27 June 2014.

^③ “Editorial Comments: After the European Elections: Parliamentary Games and Gambles”, *Common Market Law Review*, Vol.51, No.4, 2014, p.1051.

^④ Peter A. Hall and Rosemary C. R. Taylor, “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Political Studies*, Vol.44, No.5, 1996, p.957.

四 结论

得益于欧盟委员会与欧洲议会的改革及其合作,容克委员会主席化的新发展使委员会主席化进程第一次具备了相对完整的包含三个维度的结构形态,并且这些维度之间相互影响:政党维度与选举维度通过选举进程为委员会主席提供基于输入的民主合法性,这为主席在委员会内部的扩权即行政维度的深化提供了规范支持;同时,行政维度的深化使得委员会主席职位更加突出,在欧盟政治体系中的显要性增强,这又反过来使后续的欧洲议会选举中的主席候选人的关注度提升、政党党团之间的竞争力度加大,继而推动政党维度和选举维度的继续发展。

容克委员会主席化的新发展虽然没有从根本上改变欧盟宪政结构,但仍然产生了较为深远的影响,主要体现在欧盟机构间关系和政党政治方面:在欧洲议会与欧洲理事会关系上,欧洲议会通过将热门人选容克强加给欧洲理事会,开启了在提名欧盟委员会主席方面削弱欧洲理事会权力的先例,委员会主席产生的权力重心从欧洲理事会转向了欧洲议会;在欧盟委员会与欧洲议会关系方面,容克委员会的主席化发展似乎意味着欧盟委员会的议会化。在政党政治方面,容克委员会的主席化并没有改变欧洲议会选举的次等国内选举性质,也没有形成真正的欧洲议会内部的中左与中右力量之间的竞争,而是强化了欧洲人民党与社会民主党之间的大联盟。

基于欧盟委员会主席化的现有结构形态和若干影响,未来的主席化研究还有四个方面需要深入探讨。

第一,主席化的正式性与非正式性。容克委员会主席化的新发展在相当程度上是对欧盟条约相关条款灵活运用结果,是对正式条款非禁止内容的运用,这就使主席化具有相当的非正式性,其形态也取决于相关行为体的战略互动,因而具有很大的不确定性和政治情境性。在下届委员会主席产生的问题上,欧洲议会最大的几个党团欧洲人民党、社会民主党、自由民主党都已经承诺在2019年沿用热门人选程序,并且欧洲议会在2018年2月7日以457票的赞成票通过了一个决议:“欧洲议会将在欧盟委员会主席任命程序中否决任何没有被指定为欧洲选举前的热门人选的主席候选人”,^①强力支持通过热门人选程序挑选欧盟委员会主席。2018年2月13日,欧盟委

^① European Parliament, “European Parliament Decision of 7 February 2018 on the Revision of the Framework Agreement on Relations between the European Parliament and the European Commission (2017/2233(ACI))”, P8_TA-PROV(2018)0030, Strasbourg, 7 February 2018.

委员会在提交给欧洲理事会非正式峰会讨论的通告中也强调：“2014年的试验应该继续和予以改进”。^①但2018年2月23日的欧洲理事会非正式峰会就热门人选进程达成共识：“欧洲理事会不能提前保证它会提名其中一名热门人选为欧盟委员会主席，热门人选进程不具有自动性”，^②这就意味着围绕着热门人选进程的欧洲议会、欧盟委员会与欧洲理事会之间的制度间竞争会在2019年的欧盟委员会主席产生过程中继续，欧盟委员会主席化的政党维度与选举维度的继续与发展问题也将取决于彼时的情势发展。

第二，主席化的相对性。行政资源的集中化和政治的个人化使欧盟委员会主席的权威得到扩展，虽然其主席领导力主要是制度设计的结果，但这并不必然转化为主席在欧盟委员会之外的领导力权威的提升，而是在相当大程度上还依赖于主席个人能力的发挥和有利的政治情境，这可以通过容克上任时提出的关于欧盟委员会施政的“十大优先事项”的实施情况进行判断。通过对容克委员会五年任期内的前三年（截至2017年12月）工作的考察，发现“委员会所提出的十个倡议中的八个已经提交，具体来说就是460个计划提案中的368个已经提交，其中171个提案已经得到实施或者已经立法通过”。^③也就是说，“就业、增长与投资的新推进”优先事项中的“欧洲投资计划”、“循环经济一揽子计划”的进展，“连接的数字单一市场”、“强大的全球行为体”、“民主变革的联盟”这些优先事项中的绝大部分立法提案工作已经完成，这显示了容克在领导委员会行动上的较高水平的个人倡议和自主性。

第三，主席化与议会化（欧洲议会在欧盟政策制定和监督委员会上的不断增强的作用）的关系。主席化表面上赋予欧洲议会多数民主特征，“旨在增强行政部门的合法性和责任制的一系列半议会制的措施使欧盟委员会与欧洲议会的联系变得日益紧密”，^④主席化与议会化之间乍看起来是互补的：欧盟委员会对于欧洲议会的责任制加强，欧洲议会对于委员会主席的任命加强了委员会主席的制度地位，欧盟委员会主席成为关键性的职位，但又是矛盾性的：欧洲议会对欧盟委员会委员团的任命和组成上的更大的正式的控制限制了欧盟委员会的议程设定作用。这就需要主席

^① European Commission, “A Europe that Delivers: Institutional Options for Making the European Union’s Work More Efficient”, COM(2018) 95 final, Brussels, 13 February 2018.

^② European Council, “Remarks by President Donald Tusk Following the Informal Meeting of the 27 Heads of State or Government on 23 February 2018”, 23 February 2018.

^③ Etienne Bassot and Wolfgang Hiller, “The Juncker Commission’s Ten Priorities: State of Play in Early 2018”, *EPRS In-Depth Analysis*, January 2018, p.1.

^④ Morten Egeberg et al., “A Not So Technocratic Executive? Everyday Interaction between the European Parliament and the Commission”, *West European Politics*, Vol.37, No.1, 2014, p.1.

领导的委员会在议程设定上继续积极推行“欧盟委员会先行——欧洲议会回应——欧盟委员会调整”^①这一模式,使得欧盟委员会主席与欧洲议会领导之间处于紧密合作关系。

第四,主席化与新政府间主义模式的关系。热门人选程序及其后续发展弱化了欧洲理事会在欧盟委员会主席人选上的控制力,欧洲议会权力的增长使欧洲理事会反过来通过对欧盟委员会五年《战略议程》规划来限制主席的活动空间,这与主席领导的欧盟委员会的议程设置作用之间形成张力。个人能力突出的容克领导的委员会与欧洲理事会之间的增强型合作,使欧盟委员会实质性的政策倡议能力得以保留,例如在能源领域,“新政府间主义的主要特征不是制度权力从欧盟委员会转移到欧洲理事会,而是这两个关键行为体工作机制的重新调整,形成了一种合作更为紧密的关系和行动”,^②高度灵活的欧盟委员会通过工作机制的调整来保持其在欧洲一体化进程中的影响力,这样的发展态势为思考未来欧盟委员会的领导地位的提供了新的方式。

总体来看,容克领导的委员会因其主席化的新发展而可能成为“政治性的委员会”,集中关注“大事”,通过改进欧盟委员会的运行效率来提升领导力,与此同时,增强欧盟的民主合法性,以回应欧盟人民的重大诉求,最终实现有效而民主的欧盟的“善治”。而且,这一趋势将有可能成为欧盟委员会主席化发展的“新常态”。基于此,关于欧盟委员会主席化与欧盟治理之间的关联性研究,如主席化与欧盟经济治理、欧洲防务联盟以及欧洲数字单一市场的发展等将成为未来着力探究的重要课题。

(作者简介:石贤泽,对外经济贸易大学国际关系学院副教授;责任编辑:宋晓敏)

^① Christoph Knill and Stephan Grohs, “Administrative Styles of EU Institutions”, in Michael W. Bauer and Jarle Trondal eds., *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015.

^② Philipp Thaler, “The European Commission and the European Council: Coordinated Agenda Setting in European Energy Policy”, *Journal of European Integration*, Vol.38, No.5, 2016, p.583.